



## Sociétés et jeunes en difficulté

Revue pluridisciplinaire de recherche

n°4 | Automne 2007

Circulations juvéniles et usages adolescents de l'espace

---

# Enfants abandonnés ou orphelins sociaux ? Évolution de la politique sociale dans la Russie de la perestroïka et post-communiste (1989-2004)

*Abandoned Children or Social Orphans? Changes in social policy in Russia during perestroika and post-communism (1989-2004)*

*¿Niños abandonados o huérfanos sociales? La evolución de la política social en la Rusia de la perestroïka y post-comunista (1989-2004)*

Dorena Caroli

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/sejed/1783>

ISSN : 1953-8375

### Éditeur

École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse

### Référence électronique

Dorena Caroli, « Enfants abandonnés ou orphelins sociaux ? Évolution de la politique sociale dans la Russie de la perestroïka et post-communiste (1989-2004) », *Sociétés et jeunes en difficulté* [En ligne], n°4 | Automne 2007, mis en ligne le 18 avril 2008, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sejed/1783>

---

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.



Sociétés et jeunes en difficulté est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

---

# Enfants abandonnés ou orphelins sociaux ? Évolution de la politique sociale dans la Russie de la perestroïka et post-communiste (1989-2004)

*Abandoned Children or Social Orphans? Changes in social policy in Russia during perestroïka and post-communism (1989-2004)*

*¿Niños abandonados o huérfanos sociales? La evolución de la política social en la Rusia de la perestroïka y post-comunista (1989-2004)*

**Dorena Caroli**

---

## NOTE DE L'AUTEUR

Cet article a pu être terminé grâce à l'aide offerte par la rédaction de la revue *La protection sociale* (*Social'noe obespetchenie*), publiée par le ministère du Travail et du Développement social. Je tiens à exprimer ma gratitude à Lidiia Ivanovna Levkova ainsi qu'à un de ses collaborateurs, Emmanuel Akopovitch Manoukian, spécialiste du problème de l'enfance abandonnée dans la période actuelle. De même, je remercie les *referees* anonymes de la revue *Sociétés et jeunesses en difficulté* pour leurs remarques ainsi qu'Élisabeth Callu et Jean-Jacques Yvorel pour la mise au point rédactionnelle de cet article.

- 1 Le phénomène de l'enfance abandonnée a toujours marqué l'histoire de la Russie, acquérant des dimensions catastrophiques dans les périodes de grands changements sociaux ou d'événements tels que les guerres mondiales et les famines. Or, bien que dans les quinze dernières années seule la Tchétchénie ait été frappée par la guerre, c'est sur l'ensemble du pays que le problème des enfants abandonnés s'est présenté au gouvernement russe avec des dimensions et des caractéristiques nouvelles. Celles-ci

s'expliquent par l'effondrement du système communiste, qui a provoqué la banqueroute des entreprises, entraînant un chômage massif et l'appauvrissement général de la population : en 1993, on comptait 10 millions de chômeurs (environ 15 % de la population totale) et 1/3 de la population vivait sous le seuil de pauvreté par suite de l'inflation de 22 % qui avait frappé le pays<sup>1</sup>.

- 2 L'image de ces enfants circule constamment dans la presse russe et internationale<sup>2</sup>, comme s'ils étaient le symbole de la désagrégation sociale et de la dissolution des liens familiaux de la période post-communiste, évoquant l'atmosphère tragique des années vingt, lorsque des bandes d'adolescents sans famille s'étaient répandues dans le pays à la recherche d'un bout de pain<sup>3</sup>. Cette image de l'enfant des rues permet d'associer à la figure de l'enfant abandonné celle de l'enfant dangereux : début 2002, V. A. Ozerov, président du Comité chargé des questions de la sûreté et de la défense, affirmait que les enfants abandonnés (dont 2 millions sont analphabètes) représentaient un « problème de sûreté nationale » (*problema nacional'noi bezopasnosti*) pour le pays<sup>4</sup>.
- 3 Le flou de la définition de l'état d'abandon, qui sert à caractériser non seulement la situation des enfants restés orphelins, mais aussi celle des enfants négligés ou abandonnés par les parents ou par l'un d'eux, explique l'oscillation des calculs effectués. Si, en 1989, on comptait environ un demi-million d'enfants orphelins et abandonnés par leurs parents<sup>5</sup>, au cours des années 2001-2002, on estimait que le nombre d'« orphelins sociaux » (*sotsial'nye siroty*) se situait entre 4 et 5 millions, pour une population d'environ 33 millions de mineurs de moins de 18 ans (soit 21,3 % de la population totale)<sup>6</sup>. Un ensemble de mesures a donc été élaboré dans la période 1989-2004, qui visait à différencier le traitement de l'état d'abandon des enfants aussi bien à l'intérieur de leur famille d'origine que dans les établissements et dans les situations de danger<sup>7</sup>.
- 4 Il n'est pas aisé de définir cet ensemble de mesures préventives de prise en charge comme système de protection sociale<sup>8</sup>, non seulement parce qu'elles s'inscrivent dans un système économique très instable<sup>9</sup>, mais aussi parce qu'elles relèvent de modalités d'élaboration et d'un processus de mise en place où l'action publique précède la délibération de l'acte législatif, au contraire de ce qui se passe dans les systèmes européens<sup>10</sup>. Or, cette spécificité de la réforme post-communiste permet de distinguer deux phases de l'intervention étatique. Tandis que dans la première phase (1989-1999), cet ensemble de mesures résultait de l'imbrication des actions des institutions étatiques, des organismes non étatiques et des acteurs locaux, dans la seconde phase (1999-2004), elles s'inscrivent surtout dans l'action menée par le ministère du Travail et du Développement social, qui est le principal acteur de la politique familiale et de ce qu'en France on définit comme « aide sociale à l'enfance<sup>11</sup> ».
- 5 Cependant, ces réformes ne s'appuient pas sur une aide publique effective à la famille dans la mesure où, depuis 2001, l'État russe a cumulé une dette pour le paiement des allocations familiales de 23,4 milliards de roubles<sup>12</sup>, c'est-à-dire 5 milliards de plus que l'année précédente<sup>13</sup>.
- 6 L'instabilité économique et les contraintes budgétaires pesant sur ces réformes ont donc compromis le développement de cet ensemble de mesures, comme cela s'était passé au cours des années vingt. Cette instabilité fut alors à l'origine d'un cercle vicieux, qui condamnait les enfants abandonnés à la marginalisation sociale<sup>14</sup>, et qui risque de se répéter dans la période actuelle.

- 7 Le propos de cet article est de reconstituer l'évolution de ces réformes, afin d'apprécier l'effectivité de leur mise en œuvre, d'une part, et d'en évaluer l'impact aussi bien sur la mise en place des établissements de prise en charge que sur la réinsertion des enfants abandonnés, d'autre part. Nous allons donc présenter, en nous efforçant de suivre la chronologie, les premières mesures d'intervention et la loi de 1999, qui portent à la fois sur la prévention de l'abandon des enfants et sur la délinquance juvénile, et voir comment ont réagi les administrations locales face à la profonde crise financière que traversent les régions russes. Nous tâcherons ensuite d'analyser l'évolution de la définition « d'enfant abandonné » et la réforme des orphelinats, puis les mesures concernant le soutien aux familles défavorisées et le placement des enfants. Nous nous intéresserons ensuite à la mise en place d'un délégué des droits des enfants dans plusieurs villes russes et, enfin, aux problèmes posés par la réinsertion sociale des enfants élevés dans les orphelinats.

## Les premières mesures d'intervention et la loi de 1999

- 8 Au cours de la période de la *perestroïka* et de la première phase de la transition, les spécialistes ont élaboré différentes définitions de l'état d'abandon des enfants pour essayer de mettre en œuvre des traitements différenciés. Au début des années quatre-vingt-dix, selon les chiffres officiels, il y avait en URSS environ 450 000 enfants orphelins et/ou abandonnés par les parents, ces derniers étant dénommés « orphelins ayant des parents vivants » (*sirotstvo pri jivykh roditel'iah*), « orphelins sociaux » (*social'nye siroty*), « enfants négligés par la famille » (*beznadzornye*), ou encore « enfants abandonnés » (*besprizornye*)<sup>15</sup>. Au fil des ans, c'est le terme d'« orphelins sociaux », qui a davantage servi à caractériser l'état d'abandon de ces enfants, car ils constituent les véritables victimes de « la crise de la famille », parfois de l'alcoolisme des parents, qui débouche non seulement sur le manque de soins vis-à-vis des enfants, mais aussi sur de mauvais traitements. Cette crise de la famille s'explique principalement par le fait que les allocations familiales liées au travail ont été un domaine de la protection sociale presque complètement négligé par l'État russe, qui s'est originairement orienté vers l'assistance aux catégories défavorisées plutôt que vers la protection sociale des travailleurs proprement dite, qui constituerait la base de l'État providence<sup>16</sup>.
- 9 L'année 1993 a sûrement représenté une année choc, marquée par les problèmes sociaux dans les pays de l'Est, comme en témoignent aussi bien l'augmentation du problème des « enfants des rues » que les pratiques des régions russes à cet égard. À partir de cette date, on recense chaque année entre 100 000 et 113 000 cas d'orphelins sociaux, c'est-à-dire d'enfants négligés par la famille ou par la mère (94 % sont issus d'une famille monoparentale)<sup>17</sup>.
- 10 Pour endiguer ce problème social à plusieurs facettes, le gouvernement russe a adopté plusieurs mesures de prévention de l'abandon. Le premier acte est constitué par l'oukase de Boris Eltsine, Président de la Russie, sur la prophylaxie de l'abandon des enfants (6 septembre 1993). Celui-ci décrète la mise en place d'une commission interministérielle chargée des Affaires des mineurs, censée coordonner les actions des différentes institutions en ce qui concerne l'adoption de mesures de prévention<sup>18</sup>. Ensuite, le ministère du Travail et du Développement social a déployé plusieurs programmes dont les plus connus sont « Les enfants de Russie » (*Deti Rossii*), « Les enfants du Nord » (*Deti Severa*) et « Les enfants orphelins » (*Deti siroty*), qui ont permis de financer la prise en

charge de ces actions dans les différentes régions, notamment dans les régions du Nord où le problème de l'abandon était aggravé par l'état de santé extrêmement critique des enfants<sup>19</sup>.

- 11 Cependant, en raison du financement limité de ces programmes, les administrations locales les plus frappées par ce phénomène ont été obligées d'expérimenter des alternatives pour prendre en charge les enfants abandonnés. Par exemple, l'administration locale de la région de Samara a introduit un système de mesures différenciées s'inspirant des lois introduites dans les années vingt : à partir de 1994, elle a permis le placement d'environ 4 000 enfants dans des familles d'accueil (*priemnye sem'i*), pour un coût social de 1,2 milliard de roubles. Elle a aussi mis en place 80 centres chargés de la prévention de l'abandon, 12 centres de réhabilitation sociale et des établissements sociaux pour un total de 365 places, ainsi que des centres de soutien psychologique et pédagogique à la famille. Parmi les 7 000 enfants abandonnés de la ville de Samara, seul un tiers est placé en établissements, les autres vivent dans des familles d'accueil et adoptives<sup>20</sup>.
- 12 Parallèlement, la réforme législative a prévu un grand nombre de mesures de lutte contre l'abandon, les mauvais traitements des enfants dans leur famille et la négligence quant à leur instruction<sup>21</sup>. Cependant, ce type de prévention n'est pas encore applicable, car les différentes institutions ne sont pas en capacité d'entreprendre des actions légales à l'égard des parents qui négligent l'éducation de leurs enfants<sup>22</sup>.
- 13 C'est pourquoi, en 1999, le gouvernement russe a introduit une nouvelle loi qui définit d'une façon précise la tâche des différents ministères à l'égard de la prévention de l'abandon des enfants, afin de permettre de « soigner » les maux de la famille au lieu d'en réprimer les défaillances. La loi fédérale du 24 juin 1999 « Sur les principes du système de prophylaxie de l'abandon et de la délinquance des mineurs » est très significative du traitement des enfants abandonnés, bien qu'elle présente quelques lacunes pour les enfants orphelins. Cette loi s'efforce par ailleurs de définir les notions d'enfant abandonné (*beznadzornyï, besprizornyï*), de mineur/famille en danger et de prophylaxie, et aussi le rôle des organismes chargés de la prévention de l'abandon, car elle distingue le traitement des enfants abandonnés et des mineurs délinquants. En définissant la tâche des différents établissements de prise en charge, cette loi règle l'engagement des quatre principaux ministères impliqués dans la prise en charge de l'enfance abandonnée : ministère du Travail et du Développement social<sup>23</sup>, ministère de l'Éducation<sup>24</sup>, ministère de la Santé<sup>25</sup> et ministère de l'Intérieur<sup>26</sup>. Enfin, elle précise également la procédure d'internement des mineurs dans les établissements éducatifs fermés<sup>27</sup>.
- 14 Parmi les changements importants prévus par cette loi, il y a sans doute la relance des commissions chargées des Affaires des mineurs<sup>28</sup> : celles-ci sont désormais chargées d'examiner les affaires des mineurs âgés de moins de 16 ans accusés d'infractions, ainsi que de prononcer les dispositions concernant les formes de placement des mineurs, de défendre les intérêts de ceux-ci dans les conflits surgis avec l'école ou le lieu de travail, et enfin de coordonner les différentes institutions lors de la prise en charge des enfants abandonnés<sup>29</sup>. La loi de 1999 prévoit aussi la suppression du rôle de la police dans la prise en charge des enfants abandonnés, dont devraient s'occuper les services sociaux. Cependant, dans la première phase d'application de la loi, la police a continué à s'occuper de l'arrestation des enfants abandonnés à la rue et à les placer dans ses centres d'isolement (pour une période allant jusqu'à un mois) car les établissements de placement provisoire prévus par la loi n'ont pas été assez rapidement mis en place<sup>30</sup>. Cette lacune

s'avère particulièrement critique pour la capitale où, au cours de 2001 par exemple, on dénombrait environ 5 000 enfants de la rue dont 60 % provenaient d'autres régions. Environ 800 enfants vivaient dans les gares, tandis que 7 000 à 8 000 transitaient régulièrement par la capitale sans s'y arrêter au cours de l'année. Ce chiffre augmentait pendant l'été, sans que l'administration locale s'occupât d'eux, faute de place pour les accueillir, y compris dans les centres d'isolement<sup>31</sup>.

- 15 Cette question n'est pas anodine, car elle dévoile une lacune considérable dans la phase de repérage de la situation d'abandon et de recherche de la famille d'origine, qui implique un ralentissement dans l'adoption d'une mesure adéquate à l'égard de l'enfant. En outre, bien que la loi s'évertue à différencier le traitement des enfants abandonnés et des jeunes délinquants, dans la pratique ces deux catégories sont proches par le fait que l'état d'abandon peut entraîner le vagabondage et/ou le conflit avec la loi et, par conséquent, l'intervention de la police dans les arrestations. Cependant, la loi de 1999 a été significative car sa mise en place n'a pas été exclusivement déléguée au ministère du Travail et du Développement social, mais soutenue par un ensemble d'institutions étatiques telles que le comité de l'Éducation et de la Science de la Douma d'État ou la Société russe de la Croix Rouge<sup>32</sup>.
- 16 Cette loi a été accompagnée de moyens qui ont permis de financer aussi bien des établissements de prise en charge que des services sociaux destinés aux familles en crise. Le nombre d'établissements a augmenté de 40 % et celui des enfants accueillis de 60 %. Il suffit de rappeler qu'en 1997 il n'y avait que 573 établissements, alors qu'en 2002 ils étaient passés à 911. Bien que, selon le responsable du programme « Les enfants de Russie » mis en place par le ministère du Travail et du Développement social, cela ne corresponde qu'à 23 % des besoins réels en raison de la courte durée des interventions de ces établissements et des services sociaux, leur action semble avoir eu des effets positifs car, au cours de l'année 2000, il remarque une diminution de la délinquance juvénile de 6,2 % par rapport à 1999 (selon les données enregistrées par la police)<sup>33</sup>. Quant aux services sociaux pour la famille, leur nombre a également augmenté (passant à 2 500 au cours de 2001), et d'autres formes d'aide sociale ont été développées (environ 7,5 millions d'enfants ont pu bénéficier de vacances d'été, et 9,5 millions de mesures sanitaires et d'emplois)<sup>34</sup>.
- 17 Enfin, il faut remarquer qu'après la publication de cette loi, ont été élaborés des manuels pour le personnel de ces différents établissements. Celui destiné aux centres de réhabilitation sociale pour les mineurs porte sur les problèmes sociaux et psychologiques des enfants, les méthodes diagnostiques, les principes de la réhabilitation sociale aussi bien à l'égard de la famille naturelle que de la famille adoptive, la préparation de l'enfant au placement dans un établissement ou au travail<sup>35</sup> ; celui destiné au personnel des centres d'aide aux enfants privés de la protection de leurs parents s'intéresse aux problèmes sociaux et psychologiques des enfants victimes de la pauvreté et de mauvais traitements<sup>36</sup> ; enfin, le manuel des centres d'aide sociale à la famille porte sur le *counseling* à la famille, l'action auprès de la famille, les techniques d'étude du milieu familial de l'enfant<sup>37</sup>.
- 18 Cette volonté d'améliorer la formation du personnel éducatif des établissements de prise en charge, très souvent responsable de négligence et de mauvais traitement vis-à-vis des enfants, a été accompagnée par la réforme de ces établissements de prise en charge, car leurs conditions matérielles poussaient les enfants à la fugue. Au cours de ces années, les organismes de police ont évalué à environ 6 600 le nombre de mineurs signalés comme

ayant fugué des orphelinats (soit une augmentation d'environ 30 %), d'où l'augmentation de 34 % (de 4 800 à 6 000) du nombre d'enfants abandonnés placés dans les centres d'isolement provisoire pour jeunes délinquants au cours de la période 1998-2001<sup>38</sup>.

- 19 L'aggravation du phénomène de l'abandon – mais aussi le souci d'améliorer la prise en charge des « orphelins sociaux » par un traitement plus différencié – a par ailleurs conduit à reformuler aussi bien la définition de l'enfant sans famille que les mesures d'intervention sur ce problème social.

## La nouvelle définition des enfants abandonnés et la réforme des orphelinats (2001-2004)

- 20 L'avènement du XXI<sup>e</sup> siècle a été l'occasion d'un profond changement dans les mesures de prise en charge des enfants abandonnés. Le premier pas a été constitué par la mise en place, au sein du Kremlin, d'un centre intitulé « La génération du XXI<sup>e</sup> siècle », ayant pour objet de coordonner au niveau fédéral les quelque 300 000 organismes, comités, associations qui travaillent au niveau national et international dans le domaine de l'enfance abandonnée<sup>39</sup>. Ce centre a prôné la création d'une banque de données fédérale concernant les enfants qui ont perdu la protection de leurs parents<sup>40</sup>, et il s'est engagé dans la recherche de moyens pour mettre en œuvre la réforme des établissements de prise en charge, réforme qui vise non seulement à améliorer les conditions matérielles de vie des enfants, mais aussi à introduire une éducation différenciée pour les garçons et les filles en fonction de leur âge<sup>41</sup>. Par ailleurs, pour différencier davantage le traitement des enfants, une des principales spécialistes de la législation sur l'enfance, A. M. Netchaeva, a formulé une nouvelle définition de l'état d'abandon des enfants. C'est ce travail que nous présenterons tout d'abord avant d'aborder la réforme des orphelinats.

### La redéfinition des catégories d'enfants abandonnées

- 21 Dans un article publié dans la revue *L'État et le droit* en 2001, la juriste A. M. Netchaeva introduit une distinction entre deux types d'enfants abandonnés (*besprizorniki*) : a) les « orphelins sociaux » (*social'nye syroty*) ou négligés par la famille par suite de pauvreté, de chômage, d'alcoolisme ou autre, qui vivent encore avec un parent ou bien ont un lien, même faible, avec un parent ou un autre membre de la famille d'origine ; b) les autres enfants abandonnés (*besprizornye*), qui ont perdu progressivement les liens avec leur famille et sont abandonnés à eux-mêmes : ils constituent un groupe à risque, car ils sont vagabonds et vivent dans la rue. Dans ce dernier groupe, on trouve principalement les enfants : a) qui ont perdu leur famille ou leurs parents en raison du décès de ceux-ci ou de leur privation de l'autorité parentale ; b) qui sont abandonnés par leurs parents ; c) qui ont fugué de leur domicile familial, des orphelinats ou d'autres établissements<sup>42</sup>.
- 22 Selon Netchaeva, la situation du premier type d'enfants est moins grave que celle du second du point de vue de la réhabilitation sociale et de la réinsertion. S'appuyant sur des conceptions psychologiques inspirées des théories élaborées au cours des années vingt, cet auteur montre dans son article que ces enfants abandonnés présentent une sorte de psychologie déterminée par la vie « dans la jungle » : instinct d'autodéfense plus fort, excitabilité élevée, habitude des stimulants artificiels, activité sexuelle précoce, résistance, esprit courageux, actif et solidaire ; en outre, ils ont – nous dit-elle – un



sentiment atténué de la honte, sont indifférents aux émotions d'autrui, font preuve d'agressivité, de brutalité, de duplicité, manquent d'esprit critique vis-à-vis de leurs propres actes, et sont dans l'incapacité d'acquiescer des formes de comportement complexe<sup>43</sup>. Or, bien que ces caractères aient été valorisés par les psychologues des années vingt, qui voyaient dans les enfants abandonnés des pionniers de la culture prolétaire utile pour bâtir le nouvel État<sup>44</sup>, ils sont considérés maintenant comme nocifs pour l'enfant lui-même, car ils le prédisposent à des attitudes déviantes et dangereuses.

- 23 Au-delà de l'expérience plus ou moins dramatique de l'abandon, Netchaeva remarque que ce problème social a des conséquences graves sur l'insertion professionnelle des adolescents. En effet, en 2001, elle constatait une augmentation des adolescents âgés de 14-15 ans qui quittent les écoles professionnelles sans pour autant commencer à travailler : chaque année 500 000 nouveaux adolescents de moins de 16 ans se retrouvent sans emploi. En général, les jeunes âgés de 14 à 18 ans ne présentent pas de bonnes caractéristiques pour le marché du travail car leur formation professionnelle est faible. Selon les données des procureurs, 22 % des mineurs examinés par les commissions locales chargées des Affaires des mineurs ne fréquentent pas d'école et ne travaillent pas ; 2 millions d'adolescents âgés de 14-15 ans se trouvent dans cette situation<sup>45</sup>.

## La réforme des orphelinats

- 24 En 2001, seuls 700 000 de ces enfants déscolarisés sans travail vivaient dans différents types d'établissements, mais cette prise en charge ne semblait pas prévenir le retour à l'état d'abandon, comme en témoignent deux cas d'enfants abandonnés publiés par la revue *Travail (Troud)* en 2001. Un enfant, Sanka, originaire de la ville de Stavropol', a vagabondé pendant cinq ans à travers la Russie après avoir perdu son père, puis il a été adopté par des militaires en provenance de Grozny qui l'avaient trouvé dans une gare de Moscou. Il raconte avoir subi des violences de la part de sa mère, maintenant en prison pour avoir tué sa fille, la sœur de Sanka. L'enfant a été arrêté plusieurs fois pour vol de bicyclette. Pour survivre, il a dit qu'il était orphelin par suite de la guerre en Tchétchénie. Il a été placé plusieurs fois en orphelinat, mais s'est enfui<sup>46</sup>.
- 25 Le second exemple est celui d'un groupe d'enfants abandonnés originaires de la ville de Vladivostok, qui a voyagé pendant six ans avant d'arriver à Moscou, ce qui montre dans quelle mesure des enfants peuvent échapper au contrôle des institutions d'un bout à l'autre de la Russie. Ce groupe survivait d'aumônes et dormait dans les greniers. Arrêtés plusieurs fois, les enfants ont été mis en liberté sans que la police prenne contact avec la famille ou avec les orphelinats<sup>47</sup>.
- 26 Selon le responsable du programme « Les enfants de Russie », au cours de 2002, le problème de l'abandon des enfants a entraîné l'augmentation de la délinquance juvénile, car il y a chaque année plus de 300 000 actions pénales concernant les mineurs, l'âge moyen auquel les enfants consomment des narcotiques est de 15 ans, et les cas de toxicomanie ont été multipliés par 17 en 10 ans<sup>48</sup>.
- 27 Quoiqu'il soit délicat d'évaluer l'aggravation effective de la délinquance des jeunes, en raison de l'intensification de la répression des mesures pénales, l'État russe s'est évertué, pour y faire face, à soutenir davantage la réforme des orphelinats.
- 28 Au cours de 2002, le gouvernement russe a alloué des ressources supplémentaires pour mener une réforme dans 1 347 orphelinats et orphelinats-écoles accueillant 84 300



enfants, 369 écoles-internats dont 164 pour orphelins (27 200 enfants), et 205 pour enfants atteints de handicaps légers (19 300 enfants). En outre, grâce à différents programmes (« Les enfants invalides » et « Les enfants de Russie »), ont été créés 237 centres de réhabilitation sociale pour enfants invalides, et 296 sections de réhabilitation sociale ancrées dans divers établissements (qui ont reçu environ 500 000 enfants), ainsi que d'autres dispositifs de prévention. Néanmoins, ces ressources peuvent être qualifiées de modestes, car « pour un rouble de moyens financiers accordés par l'État, le budget régional et celui de l'éducation municipale allouent 4 roubles, tandis que 30 kopecks sont alloués par des budgets extérieurs (fonds de l'ONU-UNICEF, fonds internationaux et russes, organisations commerciales ou non)<sup>49</sup> ».

- 29 Par ailleurs, suite à la disposition du 13 mars 2002 sur les mesures de prise en charge des enfants abandonnés, 60 établissements supplémentaires (soit 7 000 places) ont été créés et environ 370 000 enfants abandonnés ont été recueillis dans les rues. Selon les données relatives à l'année 2003, le gouvernement a versé le budget prévu aux administrations locales, soit 2 575 milliards de roubles qui ont permis d'améliorer les 639 établissements de réhabilitation sociale, 205 centres d'aide à la famille et aux enfants, 276 établissements d'instruction, 93 centres de placement provisoire pour jeunes délinquants, 30 colonies d'éducation corrective<sup>50</sup>. Ce dernier type d'établissements a fait l'objet d'une réforme importante, qui améliore d'une façon significative la vie des mineurs, quoique les données relatives à l'occupation des adolescents avant condamnation laissent présager des taux élevés de retour à la situation antérieure d'abandon : en 2002, 46,4 % des jeunes incarcérés (soit environ 11 000 jeunes) n'étudiaient et ne travaillaient pas avant l'incarcération<sup>51</sup>.
- 30 Malgré ce déploiement du réseau des orphelinats, il faut remarquer qu'au cours de 2002, le placement en établissement n'occupe plus la première place dans le traitement des enfants abandonnés : sur 700 000 enfants orphelins ou restés sans tutelle des parents, seulement 186 000 se trouvent dans des internats, tandis que 359 700 se trouvent sous tutelle d'un service social, 6 500 sont placés en familles d'accueil, et 155 000 sont adoptés<sup>52</sup>.
- 31 D'ailleurs, le processus d'application de la loi de 1999 a mis en évidence que l'augmentation du nombre d'établissements ne semble pas constituer la clef exclusive de la lutte contre ce problème social, car les pratiques soulignent nombre de lacunes au niveau des institutions administratives et judiciaires qui seraient censées instaurer une sorte de prévention primaire, c'est-à-dire dans le lieu d'origine. Il a ainsi montré
- des dysfonctionnements dus au statut non judiciaire des commissions chargées des Affaires des mineurs et des droits des enfants, pour lesquelles se profile une transformation en tribunaux de mineurs (*iūvenal'nye sudy*) ;
  - le manque d'organismes interministériels visant à coordonner la coopération et l'action respective des institutions chargées de la prévention de l'abandon<sup>53</sup> ;
  - le faible pourcentage (un tiers) de poursuites pénales aboutissant à une condamnation des parents coupables, très souvent atteints par des problèmes d'alcoolisme (art. 126 du Code Pénal) ;
  - enfin, le manque de mesures coercitives envers ce type de parents qui, dans la plupart des cas, sont responsables de la crise de la famille ainsi que de l'abandon de leurs enfants<sup>54</sup>.
- 32 Pour endiguer le phénomène des enfants à la rue, le gouvernement russe a introduit une réforme visant à prendre en charge et à réinsérer les enfants abandonnés et déviants en

intervenant dans leur famille, ce qui est paradoxal dans la mesure où elle s'inscrit dans le contexte d'une politique familiale extrêmement peu développée.

## Le rôle de la famille dans l'éducation des enfants en difficulté et abandonnés (1999-2002)

- 33 Le rôle de la famille dans la prise en charge des enfants abandonnés a été reconnu par l'État dès la publication du Code de la famille de la Fédération russe (1996), dont l'article 123 prévoyait que le placement familial des enfants sans famille devait être considéré comme la forme de traitement à privilégier. C'est pourquoi la loi de 1999 a consacré à son tour une attention toute particulière à la famille en tant que pivot de la prévention par le biais de deux volets principaux. Le premier consistait à développer des services sociaux destinés à la famille en difficulté, le second à proposer une législation favorisant l'adoption et le placement des enfants dans des familles. Les raisons de cette politique préventive axée sur la famille résident non seulement dans le manque de moyens pour la prise en charge en établissements, mais aussi dans la conscience que l'éducation familiale peut garantir une réinsertion plus efficace des enfants orphelins.

### Les services sociaux pour familles en difficulté

- 34 Suite à la loi de 1999, des centres pour la prévention et le traitement de l'abandon ont été mis en place au sein de services et/ou d'établissements déjà existants c'est-à-dire, notamment, dans les centres de réhabilitation sociale, ou bien les hôpitaux pour enfants comme à Smolensk, Ekaterinbourg et Barnaoul<sup>55</sup>.
- 35 À Smolensk, par exemple, le centre de réhabilitation pour les mineurs en difficulté a été créé au sein d'un établissement social déjà existant et a pour mission de contribuer à l'amélioration de l'atmosphère psychologique de la famille, d'organiser les loisirs des enfants, et de mettre en place des activités artisanales pour les adolescents. Les parents y peuvent aussi recevoir une aide matérielle et une consultation juridique et médicale<sup>56</sup>.
- 36 Le cas des centres d'Ekaterinbourg est particulier car ceux-ci réalisent leur projet concernant l'enfance en danger grâce à des financements nationaux et internationaux (parmi lesquels on peut citer le Fonds européen pour l'enfance en collaboration avec le département du Développement international du Gouvernement de Grande Bretagne, notamment le Centre d'action sociale). Un comité russe, constitué par des représentants des ministères du Travail, de la Santé, de l'Éducation, et du comité de la Jeunesse, vise à coordonner l'action de médecins, éducateurs, sociologues au sein de plusieurs centres de réhabilitation sociale et hôpitaux pour enfants afin de soutenir les familles défavorisées et de prévenir le rejet et/ou l'abandon de leur enfant<sup>57</sup>. Dans ce cas, comme dans le suivant, il est difficile d'évaluer l'efficacité de la politique de prévention de l'abandon des enfants, qui dépend beaucoup du degré de collaboration des différentes administrations locales.
- 37 À Barnaoul (région de l'Altai), un centre de réhabilitation psychopédagogique et médical pour adolescents ayant un comportement déviant a été mis en place en mai 2001, grâce à la collaboration de trois établissements (hôpital pour enfants, dispensaire régional pour toxicomanes et centre d'aide sociale à la population du district de Barnaoul). Ce centre propose une assistance médicale, un soutien psychologique à la famille et la distribution

de trois repas par jour aux adolescents présentant des problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme, ou issus de familles défavorisées. Ces adolescents sont envoyés par le centre à l'inspection sociale, à la commission chargée des Affaires des mineurs, au centre d'aide sociale ou chez les médecins des écoles<sup>58</sup>.

- 38 L'activité de ces services a été progressivement considérée comme cruciale, ainsi qu'en témoigne le discours prononcé au début de 2001 par le président adjoint de la gestion du Fonds russe pour l'enfance, E. Rybinski, au cours de la conférence « Les enfants abandonnés de Russie : protection et soin ». Rybinski proposait la mise en place d'un organisme fédéral qui aborde le problème de la crise de la famille. En outre, il prônait la diffusion de l'application de la législation sur les « orphelinats-familles » (*detskie doma semeinogo tipa*), car leur coût était trois fois inférieur à celui de l'entretien des enfants dans les établissements ordinaires<sup>59</sup>.

## Le placement provisoire dans les familles et l'adoption

- 39 Nous avons vu précédemment que l'administration de Samara a été pionnière dans le domaine du placement des enfants en familles d'accueil, mais cette mesure a aussi connu un grand succès dans d'autres villes car, au printemps de 2001, il y avait 2 800 familles d'accueil sur le territoire de la Russie<sup>60</sup>. Cette forme de placement familial, qui est différente de l'adoption proprement dite, a constitué un premier pas dans l'application de la disposition du Gouvernement concernant « l'orphelinat-famille », qui institue une nouvelle fonction de la famille dans le placement des enfants (19 mars 2001). L'orphelinat-famille est un orphelinat particulier dont les responsables peuvent être deux époux. Ceux-ci peuvent prendre en charge l'éducation de 5 à 10 enfants âgés de 0 à 18 ans sans qu'il y ait entre eux de liens de parenté, avec l'accord des autres membres de la famille, y compris celui des autres enfants accueillis et /ou adoptés. Le nombre des enfants ne doit pas être supérieur à 12. Les époux doivent s'adresser aux organismes de protection sociale, qui donnent la priorité aux personnes ayant de l'expérience dans le domaine éducatif ou sanitaire. Les enfants placés dans les orphelinats-familles ne perdent pas le droit aux pensions alimentaires ou aux allocations prévues pour les enfants orphelins<sup>61</sup>. Il est difficile d'isoler le cas des orphelinats-familles, mais on peut estimer que les familles d'accueil ont augmenté d'une façon très significative : en 1998, elles étaient 876, tandis que vers l'été 2002 il y en avait 2 440 (accueillant environ 5 500 enfants)<sup>62</sup>.
- 40 En ce qui concerne l'adoption (*usynovleniie*), elle a connu une diffusion importante pour les enfants âgés de plus de 3 ans (155 000 enfants adoptés en 2002), tandis que l'adoption des enfants d'âge inférieur est plus complexe, car les organismes chargés de la tutelle et de la curatelle n'effectuent souvent ni expertise sociale sur la famille d'origine, ni visite médicale pour ces enfants qui doivent être adoptés. Ce dysfonctionnement nuit à un développement normal des jeunes enfants, car ils restent dans ces établissements pendant des périodes de 3 à 6 mois sans recevoir les soins éventuellement nécessaires<sup>63</sup>.
- 41 Pour conclure, il faut souligner l'aspect contradictoire de la politique sociale russe qui veut s'appuyer sur la famille pour la prévention et la lutte contre l'abandon des enfants au moment même où il n'est pas en mesure de la soutenir par des allocations familiales suffisantes. Au cours de 2002, le vice-ministre du Travail et du Développement social, G. N. Karelova, a précisé que « dans le second quadrimestre de l'année 2000, les volumes des allocations versées ont garanti respectivement 4,6 %, 9,3 % et 6,8 % du minimum vital

établi », et qu'au cours de 2002, 23,4 millions d'enfants ont reçu des allocations familiales selon la répartition suivante : 21,4 millions d'enfants ont reçu 70 roubles, 1,9 million ont bénéficié de 140 roubles (enfants de mères seules), et 54 800 ont obtenu 105 roubles (enfants de militaires ou de parents ne percevant pas de pension alimentaire). En outre, elle montrait que l'État n'a pu distribuer 19 milliards de roubles pour les allocations familiales dans 27 régions car, à l'époque, le budget fédéral ne disposait pas de cette somme, ce qui a produit un retard considérable dans sa distribution. Dans 8 régions il y avait un retard de 1 à 3 mois, dans 39 régions un retard d'un an, et dans 11 régions un retard de 2 ans. C'est pourquoi une nouvelle loi a été édictée le 30 mai 2001 pour renforcer le budget fédéral en faveur du paiement des allocations familiales, et pour inciter les régions à prendre des mesures pour rattraper le retard dans le versement de ces sommes<sup>64</sup>.

- 42 La question des allocations familiales est sûrement cruciale dans le soutien de l'État à la famille et dans la prévention de l'abandon, car son amélioration permettrait aux familles de garantir un entretien aux enfants dans leur propre milieu ainsi que de prévenir l'abandon des enfants par leurs familles.

## La mise en place d'un délégué chargé de la protection des droits des enfants (1998-2000)

- 43 La mise en place d'un délégué des droits des enfants dans plusieurs villes de la Russie constitue également un élément capital de la protection de l'enfance. Présent dans plusieurs États européens, ce délégué a été introduit en 1998 par le ministère du Travail et du Développement social avec le soutien du Fonds des Nations unies pour l'enfance - UNICEF dans plusieurs grandes villes et en République de Sakha-Yakoutie<sup>65</sup>. Cependant, cette introduction n'a pas été automatique car, dans la plupart des cas, elle a nécessité l'intervention du gouverneur local. Il est difficile de savoir si ces réticences s'expliquent par le manque de moyens pour leur rémunération, ou par le fait que ces délégués dénoncent inévitablement les nombreux dysfonctionnements institutionnels et judiciaires, notamment à l'égard d'une catégorie sociale que l'État devrait protéger complètement. Ce qui importe, malgré tout, c'est que leur action contribue à l'adoption de mesures urgentes à l'égard des enfants et qu'ils s'efforcent de traiter les cas de mauvais traitement des enfants.
- 44 Pour comprendre le champ de leur activité, qui correspond plus ou moins avec celui de l'aide sociale à l'enfance en France<sup>66</sup>, il est intéressant de prendre l'exemple des délégués de Moscou, Volgograd et Novgorod. À Moscou, le délégué n'a été nommé qu'en 2001, grâce à l'intervention du maire de la ville, qui a par ailleurs obtenu qu'il soit indépendant des organismes locaux. Depuis, le délégué de Moscou, Alekseï I. Golovan, a reçu 800 plaintes concernant des cas de mauvais traitements à l'égard des enfants. Son compte rendu publié récemment révèle un éventail très complexe de situations et de causes d'abandon concernant des enfants de tous âges. Plus de 20 000 des 720 000 enfants russes abandonnés se trouvent à Moscou (dont 10-15% originaires de la capitale). On a dénombré dans la capitale 1 167 cas « d'orphelins sociaux » en 1999, 1 240 en 2000, et 1 376 en 2002 (sur un total de 60 000 dans l'ensemble du pays). Il y aurait en outre chaque année, dans la capitale, 600 à 800 cas de nouveau-nés abandonnés par leurs mères après l'accouchement. Dans d'autres cas, les enfants abandonnés sont arrêtés par la police, comme ces deux

enfants âgés de 4 et 5 ans arrêtés le 19 avril 2004, envoyés d'abord à l'hôpital, ensuite dans un établissement, sans que personne ait déclaré leur disparition.

- 45 Certains cas d'abandon révèlent à la fois des conditions de vie précaires, un dysfonctionnement institutionnel et des lacunes au niveau législatif, comme en témoigne le cas de Volodia, adolescent abandonné à Moscou en 2001. Orphelin de père après avoir été abandonné par sa mère en 1998, Volodia vivait dans un appartement de deux pièces avec sa grand-mère à Moscou. Sans raisons, ils ont été expulsés de l'appartement et la grand-mère est décédée peu après. Le garçon était retourné dormir dans le foyer du bâtiment où se trouvait son appartement, et se nourrissait grâce à l'aide des voisins. Ces derniers ont alors envoyé une lettre au Fonds pour les pensions, car ni l'école ni les organismes chargés de la tutelle et de la curatelle (*opeka i popetchitel'stvo*) ni même la police n'étaient intervenus en faveur du mineur abandonné. Le délégué des droits des enfants et ses collaborateurs l'ont alors placé dans un centre social, puis dans une école professionnelle (PTU) grâce à l'allocation obtenue du fait du décès du père. Grâce à cette intervention du délégué, le procureur a ouvert une enquête concernant son expulsion, qui a révélé à la fois des lacunes au niveau de la gestion des logements (qui, selon le délégué, devrait relever plutôt des organismes administratifs que des tribunaux) que le problème de la négligence de la part du personnel des organismes de tutelle<sup>67</sup>.
- 46 À Volgograd, la nomination en urgence du délégué a sûrement été déterminée par la précarité des conditions de vie des enfants. Il suffit ici de rappeler qu'au cours de 1997, les enquêtes du procureur ont dévoilé que seulement 29 % des écoliers recevaient des repas scolaires, qui plus est de mauvaise qualité, entraînant des problèmes de santé chez 75 % des enfants des classes primaires, tandis que, dans les classes plus avancées, 87 % souffraient de diverses pathologies<sup>68</sup>. Installé en 1998, le délégué de Volgograd a examiné 4 000 plaintes concernant pour la plupart des infractions au droit au logement, mais aussi l'attribution des pensions alimentaires après le divorce des parents ou des conflits avec l'école et les établissements supérieurs. Son activité judiciaire se déroule sur deux fronts particulièrement novateurs car il participe aux séances des tribunaux dans les affaires civiles et contrôle les mineurs incarcérés dans la colonie de Kamychin. Parmi les autres aspects de l'activité du délégué, il y a d'abord la mise en place d'un responsable des droits des mineurs dans 19 écoles de Volgograd dans le but de prévenir les infractions dans les écoles ainsi que les situations de malaise scolaire, et de diffuser ensuite les problématiques de défense des droits des enfants. Son activité a été présentée à la commission interministérielle chargée des Affaires des mineurs, ainsi qu'à la réunion européenne des délégués des droits des enfants à Stockholm<sup>69</sup>.
- 47 À l'instar du délégué de Volgograd, celui de Novgorod fait preuve d'une activité novatrice, car il recommande que les commissions chargées des Affaires des mineurs soient chargées de l'attribution du logement aux adolescents orphelins et aux adolescents qui quittent les établissements ; il développe également une action de prévention de la violence à l'égard des enfants dans les familles, et il a contribué à la mise en place d'un service d'accueil auquel se sont adressés 2 000 adolescents placés dans les établissements afin de rechercher leurs parents, de recevoir des allocations ou de poursuivre des études<sup>70</sup>.
- 48 Ces exemples révèlent que les délégués des droits des enfants exercent une activité multiple, inscrite dans des tissus locaux très différents, mais qui contribue à dévoiler les cercles vicieux qui entravent le suivi de l'enfant en état d'abandon. D'ailleurs, l'activité du

délégué de Novgorod montre dans quelle mesure les collectivités locales pourraient s'engager aussi dans la prévention de ce qu'on pourrait appeler la récurrence de l'abandon.

## Le devenir des jeunes sortis des orphelinats

- 49 La réinsertion des enfants abandonnés a toujours constitué une faille importante du système de prise en charge de l'enfance à cause du parcours de vie très particulier des enfants orphelins et/ou abandonnés, du fait du manque de formation professionnelle ou des lacunes éducatives qui marquent la vie d'un enfant ayant un passé familial difficile. C'est pourquoi les enquêtes des sociologues menées au début des années quatre-vingt-dix ont abouti à la mise en place de centres d'aide sociale par la loi de 1999<sup>71</sup>. Mais il était probablement trop tard car, en 2001, selon les données officielles, 30 % des enfants quittant les orphelinats sont devenus vagabonds, 20 % ont commis des délits, et 10 % se sont suicidés<sup>72</sup>.
- 50 Pour comprendre l'impact de la vie des orphelinats sur ces enfants ainsi que les mécanismes de la réinsertion de ces adolescents, il est intéressant d'examiner les enquêtes menées de juin 1999 à mars 2002 dans plusieurs régions de la Russie (Moscou, Koursk, régions de Belgorod et de l'Altaï, et République du Tatarstan), car elles ont montré que les problèmes de réinsertion sont déterminés par toute une série de lacunes matérielles et éducatives des orphelinats, dans lesquels règne une atmosphère néfaste pour le développement normal des enfants, souvent victimes de mauvais traitements<sup>73</sup>.
- 51 Ces enquêtes ont concerné non seulement 83 enfants âgés de plus de 8 ans et 402 adolescents, mais aussi 37 responsables locaux ; elles se sont également intéressées à 418 affaires examinées aussi bien par des fonds de défense des droits des enfants que par les procureurs. Outre qu'ils souffrent des conditions de vie précaires déjà présentes dans les orphelinats dans la période soviétique, les orphelins sont, pour différentes raisons, obligés de changer d'orphelinat au moins quatre ou cinq fois. Certains enfants de Kazan interviewés ont affirmé avoir changé de résidence six fois, passant de leur lieu de naissance à l'école puis dans quatre ou cinq orphelinats. Cela ne provoque pas seulement un choc psychologique chez des enfants dont les liens avec la famille sont rompus, mais aussi un changement d'habitudes de vie et une perte des liens avec les frères et/ou sœurs qui vivent dans le même orphelinat. En effet, la plupart des interviewés (88,3 %) affirme avoir des frères ou sœurs, et 27,6 % vivent avec eux à l'orphelinat.
- 52 Une telle instabilité a des conséquences psychologiques et/ou comportementales chez ces adolescents qui, dans la plupart des cas, rencontrent aussi des obstacles importants dans leur réinsertion professionnelle. Les orphelins sont obligés de quitter l'orphelinat et de résoudre le problème de l'enregistrement et du logement entre 15 et 18 ans. En outre, ils sont limités dans la poursuite de leurs études et beaucoup d'entre eux ne peuvent pas étudier dans les établissements supérieurs, faute d'un niveau de formation suffisant dans plusieurs disciplines, scientifiques notamment. Bien que parfois ils fréquentent les écoles professionnelles (PTU), ils ne peuvent pas avoir accès aux facultés et aux Instituts techniques supérieurs<sup>74</sup>.
- 53 En outre, selon la loi, les adolescents sortant d'un orphelinat devraient revenir à leur lieu de naissance, mais il est très rare que ces jeunes puissent être enregistrés ou bénéficier d'un logement, que parents et enfants s'accordent sur la vie commune, et qu'ils mènent une vie tranquille. Les orphelins qui n'ont plus de liens familiaux peuvent choisir le lieu



de travail ou l'école qui leur attribue un logement, bien que dans certains cas ils puissent continuer à vivre dans les orphelinats. Cependant, l'accès dans les écoles professionnelles est accordé seulement s'il y a dans cette école un groupe spécial d'orphelins.

- 54 En général, les orphelins commencent à rechercher leurs parents ou leur famille après la fin de l'instruction secondaire ou même le service militaire, lorsque la question du logement se présente à nouveau. Seuls quelques-uns peuvent prétendre au logement dans lequel vivaient leurs parents. Il est également rare que ces jeunes instaurent des relations normales avec leur famille. Le problème du travail et du logement est tellement critique que de nombreux adolescents sombrent dans la rue et deviennent clochards. Nombre d'entreprises ne sont pas en mesure de respecter l'obligation de réserver des emplois à ces jeunes ni de leur offrir un logement, et ne s'engagent pas pour le devenir de ces jeunes, qui parfois continuent à vivre dans les orphelinats jusqu'à l'âge de 20 ans. La question du logement, d'ailleurs, est tellement critique qu'elle est le souci principal des jeunes âgés de 14 à 18 ans<sup>75</sup>.
- 55 Les difficultés de réinsertion des jeunes sortis des orphelinats constituent un problème dont les éducateurs sont conscients mais, très souvent, les jeunes eux-mêmes n'attribuent à personne un échec qu'ils associent exclusivement à leur condition d'orphelin. Ils ont un sentiment d'opposition à la société et voudraient parfois revenir à l'orphelinat car, en général, leur condition ne s'améliore pas avant 23 ans<sup>76</sup>.
- 56 Ces enquêtes montrent d'une façon très claire que le problème du travail et du logement est crucial pour ces adolescents, mais les administrations locales ont réagi avec retard. À Saint-Petersbourg, par exemple, 1 650 postes d'« emplois aidés » pour les adolescents ont été créés en 2001 dans le domaine de l'aménagement de la ville<sup>77</sup>. Alors que dans la capitale, par exemple, aussi bien les orphelins que les enfants des parents qui ont été déchus de l'autorité parentale reçoivent un appartement, à Ekaterinbourg, où il y a 700 enfants accueillis dans les orphelinats, une campagne de récolte de moyens pour le logement des adolescents sortants a été entamée depuis octobre 2000, car il y a 328 orphelins qui, partant travailler dans les entreprises, attendent un logement<sup>78</sup>.
- 57 En conclusion, nous avons vu que les mesures adoptées au cours de ces quinze années en Russie pour aborder le problème de l'abandon des enfants ont abouti à un certain développement des établissements et des services sociaux pour les enfants et leur famille. Toutefois, la mise en œuvre de cette politique a été considérablement entravée par une faiblesse des moyens à laquelle les régions ont cherché à remédier par des approches multiples. Ainsi, nous avons pu mieux comprendre les coûts sociaux de la transition et les différents aspects et contradictions d'une politique sociale qui a cherché à privilégier une politique familiale, très fragile dans la mesure où les allocations familiales ne sont pas inscrites dans une véritable politique de protection du travail et des travailleurs.
- 58 Par ailleurs, les enquêtes des sociologues révèlent combien la nouvelle génération a subi l'impact de la transition et des réformes économiques, les établissements n'ayant pas été capables de protéger les enfants des mauvais traitements, ni les administrations locales de leur attribuer des logements afin de les arracher au vagabondage. Grandie dans des conditions d'abandon, cette génération risque d'être condamnée à l'exclusion sociale, tout comme les générations des enfants abandonnés des années vingt et trente.
- 59 Le processus de mise en place des réformes démontre aussi bien les limites de la politique familiale à l'égard de l'enfance que les aspects contradictoires des politiques publiques, qui ne sont pas en mesure de protéger les enfants des mauvais traitements ni de la



violence. Ainsi, la tragédie de l'école Beslan a montré combien, dans certaines régions, les enfants ne sont pas à l'abri des risques produits par les conflits sociaux et ethniques.

## NOTES

1. Pour faire face à ces problèmes, le gouvernement russe a d'abord adopté la loi concernant les services sociaux (1993), puis a mis en place le service fédéral de l'emploi destiné à la prise en charge des chômeurs (1996) ; il a ensuite publié la loi sur le minimum vital (*projitotchnyi minimum*) (1<sup>er</sup> janvier 1998), et enfin la nouvelle loi sur les assurances sociales (24 juillet 1998), cf. Dorena Caroli, *L'essor de l'État providence russe (1992-1998)*, EUI Working paper 2001/2002, p. 1-20 et C. Lefèvre, *Système de protection sociale et entreprises en Russie. Héritages et transformations, 1987-2001*, thèse soutenue à l'EHESS sous la direction de J. Sapir, 2003, t. I, p. 154-157.
2. I. Jukova, V. Konstantinov, « Deti epokhi 'Iuza' », *Moskovskie Novosti*, n° 3, 19 janvier 1992 ; S. Berüzovskaïa, A. Petrov, « San'ka, skitaïas' po matuchke Rossii, on kotchit tol'ko odnogo – stat' 'synom polka' », *Trud*, 24 mai 2001, p. 9 ; E. Weikert, « Frieden findet Mascha nur im Rausch », *Frankfurter Rundschau*, n° 12, 15 janvier 2002, p. 6 ; H. Despic-Popovic, « Russie : gosses des rues à l'index », *Libération*, 22 février 2002, p. 10.
3. D. Caroli, *L'enfance abandonnée et délinquante dans la Russie Soviétique (1917-1937)*, préface de Jutta Scherrer, Paris, l'Harmattan, 2004.
4. N. Tkatch, « Detskaïa beznadzornost' i besprizornost' – odin iz faktorov nacional'noi bezopasnosti Rossii », *Social'noe obespetchenie*, n° 1, 2002, p. 18-23.
5. *Polojenie detei v SSSR 1990 god*, op. cit., p. 93.
6. Cf. *Gosudarstvennyi doklad*, Moscou, Ministerstvo Truda i Social'nogo Razvitiia Rossiiskoi Federacii, 2003, p. 4 ; « Beznadzornym det'iam – osoboe vnimanie », *Social'noe obespetchenie*, n° 5, 2002, p. 18-23 (cf. p. 18). La revue *Social'noe obespetchenie* publie régulièrement des comptes rendus parfois sans indiquer ni l'auteur ni le titre de l'article.
7. Sur les réformes de la *perestroïka* voir aussi J. Harwin, *Children of the Russian State : 1917-1995*, Aldershot, Avebury, 1996 ; S. Stephenson, « The Abandoned Children of Russia – from "Privileged Class" to "Underclass" », in S. Webber, I. Liikanen (eds.), *Education and Civic Culture in Post-Communist Countries*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave, 2001, p. 187-203.
8. D. Caroli, « Bolshevism, Stalinism, and Social Welfare (1917-1936) », *International Review of Social History*, n° 46, 2002, p. 27-54.
9. En 2003, selon les données officielles élaborées par le comité d'État chargé des statistiques (*Goskomstat*), les personnes qui avaient un revenu inférieur au minimum vital (1 893 roubles), constituaient 25 % de la population, cf. N. E. Tikonova, *Fenomen gorodskoi bednoty v sovremennoi Rossii*, Moscou, Letnii Sad, 2003, p. 45.
10. Voir à ce propos « Entretien avec Richard Balme : L'analyse des politiques publiques est-elle exportable dans l'espace post-communiste ? », *Cahiers Anatole Leroy-Beaulieu*, « Les Politiques publiques en Russie », sous la direction de F. Daucé, n° 3, janvier 1999, p. 5-12 (cf. p. 9).
11. En Russie, comme en France, « l'aide sociale à l'enfance évolue progressivement d'une notion de protection de l'enfant contre sa famille à une notion globale d'assistance à la famille, dans le respect de ses droits et le souci de maintenir ou favoriser son autonomie » ; cf. B. Delhoume, « L'aide sociale à l'enfance », in Marc de Montalembert (dir.), *La protection sociale en France*, Paris, la Documentation Française, 1997, p. 77-82 (cf. p. 78).

12. A cette époque la valeur d'un dollar était environ de 34 roubles (100 roubles = 2,9 dollars).
13. « Den' za dnem », *Social'noe obespetchenie*, n° 4, 2001, p. 2-3.
14. D. Caroli, *L'enfance abandonnée et délinquante dans la Russie Soviétique (1917-1937)*, op. cit.
15. À la fin de 1987, 762 orphelinats accueillaient 76 200 enfants, dont 47 % âgés de moins de 6 ans, 50 % de 7 à 15 ans, 3 % de 16 ans et plus ; 278 écoles avec internats accueillaient 73 800 enfants orphelins et 417 maisons d'enfants 34 500 enfants, A. M. Netchaeva, *Pravonarucheniia v sfere litchnykh semeinykh otnocheniiakh*, Moscou, Nauka, 1991, p. 205-206.
16. N. E. Tikonova, O. O. Chkaratan, L. ĭakobson, A. ĭakovlev, « Rossiiskaia social'naia politika : vybor bez alternativy ? », *Sociologicheskie issledovaniia*, n° 3, 2001, p. 21-32 (cf. p. 23).
17. N. Dmitrieva, « Gosudarstvo zabotitsia o besprizornykh detiakh », *Social'noe obespetchenie*, n° 1, 2000, p. 35-38 (cf. p. 36) ; *Pervyi mejdunarodnyi forum 'Vzroslye- detiam'. Chtchastlivye deti - dostoinstvo strany. Po problemam besprizornosti i beznadzornosti nesoverchennoletnik*, Moscou (Kremlin), Centr Konsul'tacionnykh programm 'Pokolenie - XXI vek', 2002, p. 6.
18. « Beznadzornym det'iam – osoboe vnimanie », op. cit., p. 18-22 ; « Detskaia besprizornost' i novyi zakon », *Social'noe obespetchenie*, n° 11, 1999, p. 19-25.
19. « Novyi start programmy Deti Rossii », *Social'noe obespetchenie*, n° 9, 2002, p. 16-19 ; N. Ivanova, « Krai sirot », *Social'naia Zachtchita*, n° 1, 1997, p. 18-21. Sur les enfants de la région du Nord, voir aussi I. Tchernytchenko, « Deti vetchnoi merzloty », *Social'naia zachtchita*, n° 1, 2003, p. 3-7.
20. O. Poniatovskaia, « Det'iam nujna sem'ia », *Social'naia Zachtchita*, n° 10, 1998, p. 22-26.
21. Art. 65 du Code de la famille de 1995 et art. 156 du Code pénal de 1996.
22. « Zasedanie Mejvedomstvennoi komissii po delam nesoverchennoletnik », *Social'noe obespetchenie*, n° 11, 2002, p. 24-31.
23. Dont dépendent les commissions chargées des Affaires des mineurs et de la défense de leurs droits, les organismes de protection sociale, les établissements spécialisés dans le traitement des différentes formes d'abandon (centres de réhabilitation sociale, établissements sociaux pour les enfants, centres d'aide aux enfants restés sans protection).
24. Chargée de mettre en place des établissements de placement de longue durée (internats, orphelinats), d'organiser les vacances d'été, les écoles d'instruction générale et professionnelle, et les organismes chargés de la tutelle et de la curatelle (*organy opeki i popetchitel'stva*), c'est-à-dire des différentes formes de placement dans la famille d'origine, chez les parents adoptifs et dans les établissements.
25. Chargé notamment du placement des enfants abandonnés âgés de moins de 4 ans.
26. Qui gère les centres d'isolement provisoire pour les jeunes délinquants.
27. *Sbornik normativnykh pravovykh aktov po voprosam zachtchity prav nesoverchennoletnik*, Tchast' 1 (Biblioteka Federal'noi celevoi programmy Deti siroty). Pod red. E.E. Tchepurnykh, Moscou, MTO Holding, 2001, p. 289-300.
28. Il s'agit d'institutions médico-pédagogiques introduites en 1918 et supprimées en 1935, pour être réintroduites dans les années soixante, cf. D. Caroli, « L'assistance sociale à la délinquance juvénile dans la Russie Soviétique des années Vingt (1917-1931) », *Cahiers du Monde Russe*, septembre-octobre 1999, p. 385-414.
29. E. B. Mel'nikova, *Kak uberetch' podrostka o konflikta s zakonom*, Moscou, Bek, 1998, p. 230.
30. « Beznadzornym det'iam – osoboe vnimanie », op. cit., p. 18-22.
31. *Social'noe obespetchenie*, n° 5, 2001, p. 13.
32. *Ibid.*
33. « Novyi start programmy Deti Rossii », op. cit., p. 16-19.
34. « Den' za dnem », *Social'noe obespetchenie*, n° 2, 2002, p. 3-5.
35. *Social'no-reabilitacionnyi centr dlia nesoverchennoletnik : sodержanie i organizaciia deiatel'nosti. Posobie dlia sotrudnikov centrov*. Pod red. G.M. Ivachtchenko, Moscou, Gosudarstvennyi nauchno-issledovatel'skii Institut sem'i i vospitaniia, 1999.

36. *Centr pomochtchi det'iam, ostavhtchimsia bez popetcheniia roditelei: sodernanie i organizaciia deiatel'nosti. Posobie dlia sotrudnikov centrov.* Pod red. G.M. Ivachtchenko, Moscou, Gosudarstvennyi nauchno-issledovatel'skii Institut sem'i i vospitaniia, 1999.
37. *Formy i metody raboty s det'mi i roditel'iami centrov social'noi pomochtchi i v sem'e. Nauchnoe-metodicheskoe posobie.* Pod red. L.C. Alekseeva, E.B. Bourmistrova, N.N. Tchouprakova, L.A. Kosolapova, Moscou, Gosudarstvennyi nauchno-issledovatel'skii Institut sem'i i vospitaniia, 1999.
38. A. M. Netchaeva, « Detskaia besprizornost' – opasnoe social'noe iavlenie », *Gosudarstvo i pravo*, n° 6, 2001, p. 57-65 (cf. p. 62).
39. *Vzroslye – det'iam. Chtchastlivye deti – dostoinstvo strany*, op. cit., p. 6.
40. *Social'noe obespetchenie*, n° 5, 2001, p. 15.
41. *O polojenii detei v Rossiiskoi Federacii*, op. cit., p. 48.
42. A. M. Netchaeva, « Detskaia besprizornost' », op. cit., p. 60.
43. *Ibid.*, p. 59.
44. Pour comparer ces caractères avec la conception élaborée à l'égard des enfants abandonnés au cours des années vingt, cf. D. Caroli, *L'enfance abandonnée et délinquante dans la Russie Soviétique (1917-1937)*, op. cit., p. 192-198 et « Socialisme et protection sociale : une tautologie ? L'enfance abandonnée en URSS (1917-1935) », *Annales HSS*, n° 6, 1999, p. 1291-1316.
45. A. M. Netchaeva, « Detskaia besprizornost' », op. cit., p. 62 ; *O polojenii detei v Rossiiskoi Federacii*, op. cit., p. 37-41.
46. S. Beriuzovskaia, A. Petrov, « San'ka », op. cit., p. 9.
47. A. Likanov, « Ne zagoniaite », *Trud*, 24 mai 2001, p. 6.
48. « Novyi start programmy Deti Rossii », op. cit., p. 19. Pour comparer les données sur les délits accomplis par les mineurs au cours des années quatre-vingt (223 940 infractions en 1989) ainsi que les différences régionales et de genre, voir *Polojenie detei v SSSR 1990 god. Sostoianie. Problemy. Perspektiva*, Moscou, « Dom Sovetskogo detskogo Fonda imeni V. I. Lenina », 1990, p. 73.
49. « Novyi start programmy Deti Rossii », op. cit., p. 18.
50. « O profilaktike beznadzornosti nesoverchennoletnik », *Social'noe obespetchenie*, n° 6, 2004, p. 17-28.
51. *O polojenii detei v Rossiiskoi Federacii*, op. cit., p. 74-75.
52. *Ibid.*, p. 45.
53. Notamment dans les régions de Saint-Petersbourg, Nijni-Novgorod, Omsk, Irkoutsk, et dans la république de Bouriatie ; cf. « Informaciia o merakh po usileniiu profilaktiki besprizornosti i beznadzornosti nesoverchennoletnikh », *Social'noe obespetchenie*, n° 12, 2002, p. 2-5.
54. *Ibid.*, p. 29.
55. Appelée Sverdlovsk durant la période soviétique.
56. *Social'noe obespetchenie*, n° 3, 2001, p. 11.
57. *Social'noe obespetchenie*, n° 5, 2001, p. 14-15.
58. « Den' za dnem », *Social'noe obespetchenie*, 2001, n° 6, p. 3-4.
59. « Ukoudchenie situacii v oblasti okhrany i zachtchity prav detei vyzyvaet trevogu rukovoditelei Rossiiskogo detskogo Fonda », *Social'noe obespetchenie*, n° 3, 2001, p. 10-11.
60. *Social'noe obespetchenie*, n° 4, 2001, p. 10-12.
61. « Den' za dnem », *Social'noe obespetchenie*, n° 6, 2001, p. 10-12.
62. « Novyi start programmy Deti Rossii », op. cit., p. 18.
63. N. Pavlova, « Problemy domov rebenka », *Social'noe obespetchenie*, n° 1, 2001, p. 32-34.
64. « Den' za dnem », *Social'noe obespetchenie*, n° 2, 2002, p. 3-5.
65. Moscou, Saint-Petersbourg, Volgograd, Kalouga, Novgorod, Ekaterinbourg, Kemerovo, Arzamas. Cf. N. Pavlova, *Social'noe obespetchenie*, n° 6, 2001, p. 20-24.
66. B. Delhoume, « L'aide sociale à l'enfance », op. cit., p. 78.
67. V. Golovatchev, « Mamotchke, ne otdavaï menia », *Trud*, 20 avril 2004, n° 72, p. 3.

68. A. Migirov, *Osnovnye napravleniia i problemy deiatel'nosti mounicipal'nykh organov vlasti po osuchchestvleniiu social'noi politiki*, Moscou, Akademiia Truda i social'nykh otnochenii, 1997, p. 6.
  69. E. Ĭurkovskii, « Zachtchita prav detei », *Social'noe obespetchenie*, n° 7, 2004, p. 44-48.
  70. V. Golovatchev, *op. cit.*, p. 3.
  71. I. F. Dement'eva, « Deti siroty. Problemy vyjivaniia », *Sociologicheskie Issledovaniia*, n° 9, 1991, p. 72-77.
  72. A.M. Netchaeva, « Detskaia besprizornost », *op. cit.*, p. 63.
  73. N.B. Nazarova, « Vozmojnosti i uslovia adaptacii sirot », *Sociologicheskie issledovaniia*, n° 4, 2001, p. 70-77.
  74. *Ibid.*, p. 72.
  75. *Ibid.*, p. 74.
  76. *Ibid.*, p. 76.
  77. « Den' za dnem », *Social'noe obespetchenie*, n° 8, 2001, p. 9.
  78. *O položenii detei v Rossiiskoi Federacii*, *op. cit.*, p. 49 ; *Social'noe obespetchenie*, n° 5, 2001, p. 5-6.
- 

## RÉSUMÉS

Par suite du démantèlement du système de protection sociale socialiste causé par l'effondrement du régime communiste en Russie, un nombre très important d'enfants s'est trouvé sans abri, à la rue et sans éducation. Selon les chiffres officiels, trois à cinq millions d'enfants sont ainsi à l'abandon, dont seulement 700 000 sont des orphelins et enfants de parents déchus de l'autorité parentale. Les autres sont des enfants négligés par leurs parents ou risquant de se retrouver dans des conditions de vie dangereuses, dépourvus de protection et d'éducation.

Cet article analyse les mesures de prévention de l'abandon introduites dans la période 1989-2004 par le ministère du Travail et du Développement social, principale institution en charge des programmes concernant l'enfance. Il analyse d'abord les mesures adoptées par le gouvernement, notamment la loi de 1999 sur la prévention de l'abandon et de la délinquance juvénile (création d'établissements de prise en charge et de nouveaux services); ensuite les mesures adoptées visant à placer les enfants abandonnés dans des familles d'accueil; puis l'institution d'un délégué des droits des enfants dans plusieurs villes de Russie. Enfin, il s'intéresse à l'attitude des enfants face à la vie en orphelinat et à leurs chances de réinsertion, telles que révélées par différentes enquêtes sociologiques. Cet ensemble de mesures permet à l'auteur de montrer aussi bien les aspects contradictoires de la politique sociale de la transition que ses coûts sociaux, payés surtout par la nouvelle génération qui risque d'être condamnée à une exclusion sociale sans issue.

Following the dismantling of the socialist social protection system due to the collapse of the communist regime in Russia, a large number of children found themselves homeless, in the streets without protection or education. The official figures indicate that three to five million children were abandoned but only 700,000 were orphans or children removed from their parents' authority. The rest were children who were neglected by their parents or who risked living in dangerous conditions with neither protection nor education.

This article focuses on the measures to prevent child abandonment which were introduced between 1989 and 2004 by the Employment and Social Development Minister which is the main body responsible for childcare programmes. It firstly examines the measures taken by the

government, especially the 1999 law on the prevention of child abandonment and juvenile delinquency (creation of homes and new services). Secondly, it analyses the measures adopted for children guardianship and foster care services for families. Thirdly, it evaluates the introduction of children rights officers in many Russian cities. Finally, it looks at children's attitudes to life in orphanages and their chances of social adjustment as shown by various social surveys.

The combination of these measures make it possible to demonstrate both the contradictory aspects of transitional social policy and its social costs that are being paid mainly by the new generation who risk being condemned to permanent social exclusion.

Como consecuencia del desmantelamiento del sistema de protección social socialista causado por la caída del régimen comunista en Rusia, una cantidad muy importante de niños se encontró sin refugio, en la calle y sin educación. Según las cifras oficiales, de tres a cinco millones de niños están en estado de abandono, de los cuales sólo 700.000 son huérfanos e hijos de padres que han perdido la autoridad de los padres. Los otros son niños descuidados por sus padres o que corren el riesgo de encontrarse en condiciones de vida peligrosas, desprovistos de protección y de educación.

En este artículo se analizan las medidas de prevención del abandono introducidas en el período 1989-2004 por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, la principal institución a cargo de los programas relativos a la infancia. Se analizan primero las medidas adoptadas por el gobierno, especialmente la ley de 1999 sobre la prevención del abandono y de la delincuencia juvenil (creación de establecimientos de asistencia infantil y nuevos servicios); luego las medidas adoptadas con el fin de ubicar a los niños abandonados en hogares sustitutos; después el nombramiento de un delegado de los derechos de los niños en varias ciudades de Rusia. Por último, trata sobre la actitud de los niños frente a la vida en orfanatos y sus posibilidades de reinserción, tal y como lo revelan las distintas investigaciones sociológicas.

Este conjunto de medidas permite al autor mostrar tanto los aspectos contradictorios de la política social de la transición como sus costes sociales, pagados especialmente por la nueva generación, que corre el riesgo de ser condenada a una exclusión social sin salida.

## INDEX

**Mots-clés** : politique publique, abandon, délinquance, Russie, réinsertion, enfants des rues

**Palabras claves** : abandono, Rusia, reinserción, política pública, niños de la calle, delincuencia

**Keywords** : public policy, delinquency, Russia, exclusion, street children

## AUTEUR

**DORENA CAROLI**

Università degli studi di Macerata, Italie